

HACIA UNA VECINDAD CIVIL VASCA



D. Juan José Álvarez Rubio, Catedrático de Derecho Internacional Privado en la Universidad del País Vasco.

1. La oportunidad que me brindó la Academia Vasca de Derecho para poder participar en la Jornada extraordinaria, celebrada con el fin de proceder a la presentación del anteproyecto de Ley civil vasca representó para mi un orgullo y un regalo académico (y agradezco especialmente al maestro y amigo Adrián Celaya),

porque siempre es un lujo poder debatir sobre este proceso, casi “catártico”, que pretende lograr llevar a buen puerto normativo el sugerente proyecto, iniciado por la RSBAP en el año 2000 y acogido por la Academia Vasca de Derecho, concretado en lograr hacer realidad la primera Ley Civil Vasca.

Y la publicación que ahora plasma las sugerentes reflexiones realizadas por los diversos intervinientes en la misma representa un paso más en la consolidación de una base teórica y una fundamentación argumentativa que permita establecer los parámetros básicos de referencia en el deseado iter legislativo del proyecto.

En este contexto, la responsabilidad que se me asignó supuso un reto intelectual sugerente, al tener que analizar una cuestión nuclear, clave, la auténtica piedra angular sobre la que construir el desarrollo orgánico de nuestro Derecho civil vasco: el reconocimiento legislativo de la existencia de una vecindad civil vasca. Y es un factor troncal o esencial para el futuro de nuestro ordenamiento civil propio porque permite sentar la base conflictual, respetuosa con el diseño competencial fijado en el llamado bloque de constitucionalidad, integrado por los artículos 149.18 CE y 10.5 de nuestro EAPV, y diseñar así un hilo conductor del mismo común para los tres Territorios Históricos que integran nuestra Comunidad Autónoma.

2. La estructura interna de nuestro sistema jurídico queda integrada por todo un conjunto de normas destinado a resolver los llamados conflictos internos, derivados de la coexistencia en nuestro país de los diversos ordenamientos civiles forales frente al Derecho común. El sistema jurídico español se ubica en el grupo de los ordenamientos complejos o pluralistas, caracterizado por la presencia de conflictos internos de carácter interterritorial.

La Constitución constituye la regla base sobre la que se articula este nivel, que atiende a supuestos del llamado tráfico jurídico interregional y cuya delimitación *ratione materiae* revela un ámbito material centrado, hasta el presente, en específicos sectores del Derecho de familia (básicamente, matrimonio y sucesiones), junto a cuestiones vinculadas al concepto de propiedad, y sólo en la vertiente de ley aplicable.

Desde esa dimensión interna del Derecho Internacional Privado (DIPr.) el artículo 149.1.8 CE se traduce en la opción por un sistema estatal, y por tanto, uniforme, de Derecho interregional. Tal unidad del sistema de solución de conflictos, junto a otros principios estructurales del sistema (como la igualdad o paridad entre los diversos ordenamientos civiles coexistentes), con incidencia en el ámbito de problemas de Derecho privado, ha sido ya objeto de interpretación por parte del TC, estableciendo los parámetros hermenéuticos básicos para delimitar los límites del legislador estatal y determinar el grado de discrecionalidad de éste en ejercicio de su facultad de configuración del sistema de solución de tales conflictos internos.

Nuestro sistema de solución de conflictos internos gira hasta el momento, en ausencia de una específica ley de Derecho interregional, en torno al artículo 16 Cc, cuyas líneas básicas se articulan sobre la base de un principio de remisión a las normas de DIPr. (con ciertas excepciones) y el establecimiento de la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles y único punto de conexión.

La vecindad civil constituye así un elemento básico para resolver los conflictos de leyes en el ámbito interregional, en cuanto principio general de vinculación y como técnica para determinar la sujeción a un determinado ordenamiento civil.

Pues bien, sólo si se admite que, en atención al ámbito interlocal, y en el seno del ámbito territorial interno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en que se sitúan los conflictos que la norma pretende resolver (en una proyección ad intra del sistema), la Comunidad Autónoma tiene competencia para dar respuesta legislativa a los mismos cabrá aceptar, desde un punto de vista dogmático, la regulación contenida en el anteproyecto, que, en este extremo, aparece como la necesaria respuesta a una laguna del sistema español de Derecho interregional y a una necesidad sentida de modo acuciante en el ámbito de la Comunidad Autónoma, al estimarse que de otro modo se vaciarían de contenido tales instituciones forales.

Y cabe afirmar que, en realidad, carecemos de un verdadero sistema de Derecho Interregional (laguna agudizada por el incumplimiento legislativo, recogido en la nueva LEC, de aprobación de una futura ley de cooperación jurídica internacional, y por la persistencia de un atomizado, disperso y en buena parte obsoleto conjunto de formas de DIPr). Ello conduce a una permanente judicialización de tales conflictos normativo/competenciales internos, que se verá sin duda incrementada por el escenario normativo derivado de las previsiones establecidas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

3. Otra importante reflexión sobre el camino ahora emprendido nos debe llevar necesariamente al análisis comparado, esto es, al estudio de las previsiones contenidas en los cinco nuevos Estatutos de Autonomía recientemente aprobados. En efecto, alejados del morbo mediático y del ruido (más que debate) político, desprovisto casi siempre de razonamientos técnico-jurídicos, es preciso describir desde nuestra vertiente de reflexión doctrinal el panorama institucional y normativo derivado de los, hasta el momento, esos cinco nuevos Estatutos aprobados (correspondientes, en orden cronológico de aprobación y publicación en el BOE, a la Comunitat Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía y Aragón), y analizar su proyección sobre los parámetros de referencia citados.

La nueva redacción de los cinco Estatutos aporta sugerentes ámbitos de estudio, desde la dimensión o acción exterior de las CCAA hasta la previsión (casi mimética en todos ellos) de las relaciones con la Unión Europea. Se alcanza así un grado de desarrollo normativo en el denominado “bloque” de constitucionalidad que deberá ser necesariamente abordado en una futura reforma de la Constitución (CE), de forma que se supere la genérica cláusula del vigente artículo 93 (precepto que simplemente legitima la transferencia del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución) y se contemple de forma expresa el fundamento jurídico de la participación española en la construcción europea, sus consecuencias institucionales y los valores que deben presidir tal proceso.

En efecto, deviene característica común a todas (excepto Andalucía, que incorpora a su vez un matiz innovador sorprendente, como luego será comentado) las nuevas normas Estatutarias aprobadas la referencia al Derecho civil Foral propio (con denomi-

naciones diferenciadas, y que revelan matices de interés competencial) como elemento troncal del reconocimiento de la personalidad diferenciada de tales CCAA, y se subraya de hecho la alusión expresa a las respectivas vecindades civiles valenciana, catalana, aragonesa y balear como norma de conflicto aplicable a la resolución de los conflictos de leyes, así como su dimensión y eficacia extraterritorial (se menciona así, por ejemplo, la aplicación de tales derechos civiles forales especiales “con independencia de donde se resida” (art. 3º Estatuto Valenciano).

Por su parte, el artículo 5 del Estatuto Catalán, al aludir a los derechos históricos, señala “el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el Derecho civil”; y el artículo 14 alude a “la eficacia territorial de las normas, sin perjuicio de situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad”, previsión reforzada en el artículo 115. En este caso se alude a Derecho Civil, y se elimina el adjetivo “foral”, sutil forma de potenciar un desarrollo material que podría superar los contornos del siempre complejo art.149.1.8 CE.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, el artículo 87 del Estatuto alude a “Derecho propio de las Illes Balears”, y en otros preceptos acoge la fórmula catalana, al recurrir a la denominación de Derecho civil.

Tal y como antes ha sido apuntado, resulta sorprendente la alusión contenida en el Estatuto Andaluz, que va más allá de las previsiones del artículo 149.1.8 CE, tras señalar (art. 7) que las normas autonómicas podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza” (orientación reiterada posteriormente en el art. 43, subrayando la posible eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Junta de Andalucía), y al crear un binomio normativo ex novo, y sin preexistencia de Derecho civil foral, al aludir a normas autonómicas (art. 7) y a Derecho propio de Andalucía (art. 8).

En el ámbito del Estatuto Aragonés se alude ya en su exposición de motivos a que el Derecho foral es seña de identidad de su historia, argumento reiterado en su artículo 1º. Y en su artículo 9º subraya la posible extraterritorialidad de aquellas situaciones que

hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extra-territorialidad, junto al reconocimiento expreso de la eficacia personal del Derecho Foral de Aragón, sobre la base (art. 9º) de la vecindad civil aragonesa, de forma que tal ordenamiento foral será aplicable a quienes la ostenten con independencia del lugar de su residencia.

4. Si proyectamos estas soluciones normativas ya plasmadas en los citados Estatutos de Autonomía sobre el tenor literal del anteproyecto de Ley de Derecho Civil Vasco cabría formular una primera reflexión, centrada en la cuestión terminológica, ya que el texto recurre de forma simultánea a conceptos que incorporan importantes matices: el título del anteproyecto alude a Derecho Civil Foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Título Preliminar del mismo menciona simplemente Derecho civil, y en su articulado (artículos 1 á 4) se emplea en ocasiones el término Derecho Civil Foral y en otros Derecho Civil Vasco.

En el desarrollo posterior de la ley nos encontramos, junto a los términos citados, con referencias a ley civil foral (título del Capítulo II), a legislación vasca (artículo 8º), a Derecho Civil Propio (artículo 88º), Derecho civil aplicable (artículo 88º), ó leyes forales o especiales (artículo 125º). Es preciso, a mi entender, armonizar esa atomizada terminología para dar coherencia y sentido al proyecto, que persigue ser respetuoso con la tradición, no crear ex novo instituciones o regulaciones sin anclaje histórico pero a la vez superar la mera conservación y modificación para avanzar en la línea de un crecimiento y desarrollo integral y armónico de nuestro Derecho civil vasco.

5. Atendiendo a la peculiar estructura territorial, normativa y orgánica de nuestra Comunidad Autónoma¹ y a la diversidad jurídica interna que le es propia, es preciso reflexionar sobre la posibilidad de elaborar un auténtico sistema normativo de Derecho Civil Vasco que logre combinar las particularidades de cada uno de

¹ Entre los numerosos estudios doctrinales realizados sobre tal vertiente cabe citar los trabajos de T. R. Fernández, *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*, Madrid, 1985, y el realizado por I. M^a Lojendio, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, Bilbao, 1988.

nuestros Territorios Históricos con la necesaria extrapolación a todo nuestro País, y para todos los vascos, de ciertas instituciones forales que vertebran el desarrollo futuro del mismo.

Es conocido que los artículos 149.1.8 CE y 10.5 EAPV reservan a la Comunidad Autónoma Vasca la competencia legislativa para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral. Dicha tarea fue abordada, en cuanto a su conservación y modificación, por la Ley 3/92. Falta por acometer la labor más importante, la de desarrollo, que exige no solamente la adaptación del Derecho Civil Foral a la sociedad actual, sino la más necesaria y constante de acomodar las leyes a las nuevas necesidades, a los cambios sociales y a los avances de la técnica legislativa.

Tal y como destacaba la propia Exposición de Motivos de la Ley 3/92, esa tarea de actualización y de desarrollo resulta imprescindible, junto a una obligada acomodación a la técnica y a las necesidades de la sociedad actual, en un doble reto normativo material (o sustantivo) y conflictual.

La ratio última que preside la tarea de reforma ahora emprendida no es tanto redactar un Código, en el sentido de una ley que regule la totalidad de las instituciones conocidas en materia civil, sino tratar de equilibrar el respeto al reparto competencial establecido en el bloque de Constitucionalidad (149.1.8 CE y 10.5 EAPV) con la necesidad de evitar que las instituciones forales queden anquilosadas, manteniéndolas vivas y permeables a cambios exigidos por el contexto social en el que han de desplegar toda su operatividad.

El artículo 4 del Anteproyecto delimita el ámbito territorial de vigencia de la futura que extiende, en lo que afecta a este Libro Primero, a todo el País Vasco, “salvo en aquellos preceptos en que expresamente se declare su vigencia en un territorio concreto”. Cabría, tal vez, reforzar el objetivo previsto con la inclusión de este precepto recurriendo a redacciones similares a las antes citadas en relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, subrayando la doble dinámica de aplicación territorial y, en su caso, extraterritorial de las instituciones reguladas en la ley.

Sin duda, han existido costumbres uniformes aplicadas en los tres Territorios Históricos, y debe reconocerse la capacidad del Parlamento Vasco, al amparo de lo dispuesto en el art. 10.5 EAPV, para fijar el ámbito territorial de vigencia de tales instituciones, combinando la fijación de una norma básica para todo el territorio con el mantenimiento particularizado de las peculiaridades locales.

El verdadero reto a afrontar en esta segunda fase de reforma de nuestro Derecho civil vasco es lograr extraer o depurar de los diversos problemas específicos de cada ordenamiento la esencia o sustrato básico común a las instituciones forales vascas.

Y ello supone reconocer la necesidad de mantener, junto a un tronco común, una serie de regulaciones específicas para aquellas instituciones que plantean conflictos especiales, difícilmente extrapolables a los restantes Territorios Históricos.

6. La premisa clave para alcanzar tal objetivo es superar el acusado provincialismo que siempre nos ha caracterizado en esta materia, y que permitió a Adrián Celaya acuñar la gráfica descripción de nuestro territorio como “Islas Vascongadas”, en el sentido de la presencia de auténticos islotes jurídicos que impiden vertebrar unitaria y homogéneamente nuestro sistema civil foral.

Junto a la vertiente material o sustantiva de las instituciones a desarrollar, es preciso desentrañar el sentido del art. 10.5 EAPV y la extensión de la competencia del legislador autonómico respecto a los calificados conflictos interlocales. Conforme al tenor del precepto, nuestra CA posee competencia exclusiva en materia de: “Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia”.

Es evidente que los respectivos ordenamientos civiles poseen un ámbito de vigencia territorial determinado. El art. 10.5 del EAPV reconoce expresamente tal posibilidad de fijación espacial, en cuanto norma de delimitación del ámbito espacial de vigencia del Derecho Civil Foral del País Vasco, a fines internos de la

Comunidad Autónoma, y ante la pretensión de resolver los difíciles problemas que, por ejemplo, plantea en Bizkaia la colisión de la legislación foral y la común, junto a la problemática derivada de la ausencia de aplicación uniforme de las normas de Derecho civil foral dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

7. Adrián Celaya² planteó con sobriedad y claridad los problemas a los que se enfrenta el legislador vasco de cara a la futura revisión de la Ley 3/92, partiendo de ciertos datos históricos esenciales: la Comunidad Autónoma Vasca es hoy día en el orden civil un conjunto de ordenamientos encontrados, un sistema invertebrado.

Por ello la vertebración del Derecho Civil Foral Vasco requiere un esfuerzo de unificación mediante unas instituciones comunes y unas soluciones que introduzcan cauces de racionalidad en los problemas conflictuales.

En este contexto es clave el alcance que se otorgue a la competencia asumida por nuestra Comunidad Autónoma a través del 10.5 EAPV, al aludir a la conservación, modificación y desarrollo del mismo, y además fijar el ámbito territorial de su vigencia.

Tal precepto fue objeto de una interpretación muy restrictiva con ocasión de la impugnación ante el TC de la Ley 3/92, al entender el Gobierno central que el legislador vasco “no puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal”. Frente a tal orientación, no debemos renunciar al empleo de todas las potencialidades que ofrece el tenor del 10.5 EAPV, integrado en el llamado “bloque de constitucionalidad”, y su interpretación no puede generar un vaciamiento total o parcial de la competencia autonómica³. Por ello, debe entenderse que la cláusula

² En la ponencia sobre “Los conflictos de leyes y el futuro del Derecho Civil Vasco”, presentada en las *Jornadas de Estudio sobre los conflictos de leyes en el desarrollo del Derecho Civil Vasco*, celebradas en Bilbao los días 25, 26 y 27 de noviembre de 1998.

³ En tal sentido, vid. la recensión realizada por J. D. González Campos en la *REDI* sobre la publicación correspondiente a las citadas Jornadas sobre *Conflictos de leyes en el desarrollo del Derecho Civil Vasco*, RSBAP, Bilbao, 1999.

estatutaria no restringe espacialmente la facultad del legislador autonómico para poder fijar ese ámbito territorial de vigencia del Derecho Civil Foral Vasco propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco, y esa vigencia territorial puede fijarse bien respecto a una parte del territorio de la Comunidad Autónoma (según la tradición histórica de cada Derecho foral) o bien, en atención al desarrollo del Derecho civil propio del País Vasco, respecto a la totalidad del mismo, siempre que tal extensión no imponga o genere la desaparición del ámbito territorial de vigencia de uno de los Derechos civiles existentes.

Por tanto, el art.10.5 EAPV puede ser utilizado por el legislador autonómico para fijar el ámbito espacial de un Derecho civil foral respecto a otro, el de uno de los tres Derechos civiles forales respecto al Derecho civil común y asimismo el de las instituciones comunes a los tres Derechos civiles forales respecto a éste último.

El Título Preliminar establece igualmente su ámbito espacial de vigencia que comprende todo el País Vasco, a reserva de la vigencia de ciertas instituciones vigentes sólo en determinados Territorios concretos.

Por ello, el anteproyecto articula una más sólida respuesta a los problemas conflictuales que se producen en el seno de nuestra Comunidad Autónoma, a través de la configuración de una Vecindad civil vasca, para aquellos que poseen vecindad civil en alguno de los tres Territorios Históricos, a la que se superpone una vecindad local cuando sea preciso aplicarla para atender a particularismos específicos de cada Territorio Histórico.

8. Tal y como destacó el Dictamen del Consejo de Estado nº 1537/92, (p. 28 y ss.), el eventual desajuste con el sistema competencial previsto en la CE podría concretarse en la extensión de la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos forales o especiales “allí donde existan”, que debe ceñirse al concreto ámbito territorial en que tuviese vigencia el Derecho foral en el momento de aprobarse la CE. Frente a ello, cabe argumentar que sólo admitiendo que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para fijar, dentro de su

territorio, el límite espacial de vigencia del Derecho foral podrá desplegar todos sus efectos el último inciso del art. 10.5 EAPV.

Sentada tal premisa, es decir, que en el País Vasco ni el régimen foral es único ni se extiende a todo su territorio, debe precisarse el alcance de la expresión “allí donde existan” que emplea el art. 149.1.8 CE, e indagar en la repercusión que sobre el mismo proyecta la normativa contenida en la ley vasca 3/92. Como ya fue indicado, el TC ha reconocido que, desde una perspectiva material, tal expresión debe entenderse más por referencia al Derecho civil foral en su conjunto que a instituciones forales concretas⁴. Desde el ámbito territorial, no parece defendible que el ámbito sobre el que se proyecta una institución foral deba mantenerse inmutable conforme a la extensión existente a la entrada en vigor de la CE.

De esta forma, sin admitir que tal fijación del ámbito de vigencia del Derecho civil foral por parte de la Comunidad Autónoma pueda ser ilimitado, cabría permitir tal desarrollo, a través de una modificación del ámbito territorial, siempre que quedara patente la existencia de conexión con las singularidades que caracterizan al Derecho civil foral. Así, cabría mantener una orientación interpretativa que defendiera que, en realidad, no se contiene en tales preceptos una nueva causa de adquisición de la vecindad foral, sino la consecuencia del cambio de régimen jurídico aplicable a un municipio⁵.

9. Analizar el alcance y significado del art. 10.5 EAPV constituye una obligación antesala al estudio de los preceptos del anteproyecto que se ocupan de la determinación del ámbito territorial del Derecho civil vasco.

⁴ Siguiendo tal razonamiento, el Dictamen de Estado n° 1537/92 considera (p. 42) que parecería lógico entender también, en lo que hace al ámbito territorial del Derecho foral, que aquella expresión Constitucional se refiere, no al concreto ámbito territorial de una institución foral, sino a la totalidad del territorio autonómico, si bien dentro de ciertos límites.

⁵ El comentado Dictamen del Consejo de Estado señala, en su p. 51, que “No cambia la causa en virtud de la cual se adquirió dicha vecindad civil, ni la función de la vecindad civil como punto de conexión; lo que ocurre es que el régimen jurídico aplicable a los vizcaínos no aforados se sustituye por el de los vizcaínos aforados, y como tales pasarán a considerarse a partir del ejercicio de ese derecho de opción”.

El debate se centra en determinar si ampara o no la competencia del legislador autonómico para establecer ciertas normas que desempeñan una función especial, dentro del Derecho interregional, incardinables dentro de una categoría de Derecho interlocal⁶, y como proyectar la operatividad del art. 149.1.8 CE y sus límites sobre este ámbito.

Como premisa inexcusable debe tenerse presente que, aunque el precepto comentado sea la norma atributiva de competencia, tal disposición del EAPV debe ser interpretada de conformidad con la CE. La CE y el EEAA determinan la atribución de competencias “allí donde existan” tales Derechos civiles forales o especiales. En realidad, el precepto persigue justificar la competencia autonómica en el País Vasco para precisar la eficacia territorial del Derecho civil foral o especial, que se manifiesta de forma diversificada por razón del territorio, requiriendo, por ello, una regulación que aporte el necesario elemento de seguridad jurídica⁷. Tal problemática se aprecia de forma especialmente intensa en Bizkaia, donde, como ya ha sido indicado, no existe una frontera nítida entre los ámbitos de aplicación de ambos ordenamientos civiles (foral y común).

El artículo citado puede ser interpretado de forma acorde a la CE, y de acuerdo a las peculiaridades citadas, delimitando el alcance de tal competencia y ciñéndolo a la determinación concreta del territorio en que se aplica el Derecho civil foral, es decir, proceder a la especificación de aquellos territorios que estén sometidos a la legislación civil común y a la foral⁸.

⁶ Este término, que vendría a representar un segundo escalón dentro del sistema de solución de tales conflictos internos, se emplea en el art. 3 de la Compilación del Derecho Civil de Cataluña, al aludir a “conflictos interlocales e intercomarcales”, frente a los conflictos “interregionales”, refiriéndose de este modo a una dimensión ad intra del sistema.

⁷ Argumento utilizado en STC 226/1993, para justificar la fijación del Derecho Común como cláusula de cierre en los arts. 14.3 y 16.3 CC.

⁸ Sobre el particular, M^a P. Sanchez González, “Competencias de los Parlamentos Autónomos en la elaboración del Derecho civil: Estudio del artículo 149.1.8 de la Constitución”, *ADC*, 1986-IV, p. 1141.

En definitiva, ante la difícil y variable determinación del ámbito territorial del Derecho civil foral en la Comunidad del País Vasco, se ha de interpretar el precepto como comprensivo de la facultad autonómica para designar el territorio en que rige una norma foral, su ámbito de vigencia, dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, pero siempre enmarcado en los contornos fijados por el art. 149.1.8 CE, por lo que no cabrá, en principio, una fijación en abstracto de dicho ámbito territorial⁹. Debe considerarse, por tanto, que tal atribución competencial en orden a la delimitación del ámbito territorial de vigencia del Derecho civil foral del País Vasco es una necesidad que viene impuesta por los difusos contornos de las fronteras de aplicación de ambos ordenamientos civiles.

El conocimiento de esa realidad histórica es clave para interpretar y dotar de sentido a la disposición contenida en el art. 10.5 EAPV, que integra, junto al art. 149.1.8 CE el llamado bloque de la Constitucionalidad, y justifica que sea el Parlamento Vasco el encargado de aportar, atendiendo a sus raíces históricas, soluciones a esa situaciones mixtas, derivadas de la indicada diversidad legislativa. En este ámbito, cobra especial interés la construcción dogmática elaborada por el Prof. J. D. González Campos, que, tras centrarse en una vertiente formal del sistema (extraída de la interpretación del tenor literal del texto Constitucional), considera que no parece que vulnere el art. 149.1.8 CE el admitir que, siempre que la misma naturaleza de una institución foral lo justifique, y de acuerdo con la tradición histórica de ese ordenamiento, pueda el legislador de una Comunidad histórica determinar el ámbito de aplicación espacial del propio Derecho material, foral o especial, a la par que modifica o desarrolla éste.

⁹ En tal sentido, C. Martínez de Aguirre Aldaz, "Notas para la interpretación del inciso "Allí donde existan" del artículo 149.1.8 de la Constitución Española", *I Congreso de Derecho Vasco: La actualización del Derecho Civil*, Oñati, 1983, p. 239, al señalar que tal atribución de competencia no puede servir para extender indiscriminadamente a todo el territorio de la Comunidad Autónoma el Derecho civil foral actualmente vigente en parte de ella, sino que el precepto y su alcance deben ponerse en relación con el problema que plantea la dualidad de legislaciones civiles.

Tal orientación, que resulta plenamente coherente con la pretensión de garantizar la plena efectividad de la “conservación, modificación y desarrollo” de tales Derechos civiles forales, y que resulta irreprochable en cuanto a su lógica interna¹⁰, presenta sin embargo un difícil encaje desde una perspectiva exclusivamente formal del sistema, conforme a la doctrina sentada por el TC. Sólo si se interpreta que tal actuación del legislador autonómico no implica una fragmentación de éste en tantos sistemas interregionales como Derechos civiles forales o especiales existen, podrá evitarse el reproche derivado de la distorsión que su proyección general sobre el sistema plantea, para atender a las circunstancias específicas reguladas, y considerar así que la sede lógica para su regulación, con fundamento en las soluciones históricamente establecidas, radica en el propio Parlamento vasco.

10. El Dictamen del Consejo de Estado nº 1537/92 defendió la adecuación al orden competencial establecido en la CE a través de una construcción teórica que responde al objetivo que pretendió alcanzar el legislador autonómico con esta regulación, pero que plantea ciertas disfunciones si se proyecta de forma global sobre el sistema español de Derecho interregional diseñado en la CE.

En efecto, el señalado Dictamen añade un escalón más al ámbito del Derecho interregional, y considera (p. 56 y ss.) que las presunciones acerca de la vecindad civil establecidas en el precepto no se refieren a los conflictos interregionales, sino a los que puedan producirse “en el interior de la propia Comunidad Autónoma”, dada la existencia de diversos regímenes de Derecho civil. Por ello, considera:

¹⁰ Tal tesis se formula tras reconocer que, en buena interpretación del texto Constitucional, no puede acogerse la tesis restrictiva que limita el tenor del precepto a las normas de conflicto, al basarse ésta en una concepción doctrinal del Derecho internacional privado hoy superada, y señalar a continuación que “no menos evidente resulta, en contrapartida, que en muchos casos será difícil al legislador de una Comunidad Autónoma, llegado el momento de modificar o desarrollar su propio Derecho civil, foral o especial, prescindir de forma absoluta de la extensión en el espacio del Derecho material vigente en esa Comunidad, mediante normas materiales “autolimitadas”; en efecto, si se eliminase ese extremo, ciertas instituciones forales podrían verse desnaturalizadas”.

1) Que tales normas resultan necesarias para la aplicación del propio Derecho Foral, y

2) Que presuponen el régimen general común, al no incorporar modificación alguna frente a lo dispuesto en la legislación civil general (argumento discutible, ya que una eventual modificación de la legislación general o común introduciría un nuevo elemento de complejidad en el reparto competencial).

La construcción realizada vendría a defender que, en realidad, la norma dictada por el legislador autonómico no pretende solucionar conflictos interregionales en sentido estricto, sino los propios conflictos internos que, en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco pudieran producirse ante la diversidad legislativa apuntada, y con el sustrato histórico ya analizado. En efecto, desde un punto de vista dogmático podría optarse, bien por configurar una categoría de normas de Derecho interlocal, que se proyecta sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, o en segundo lugar, y sin crear dicha categoría, estimar que tales normas vienen caracterizadas por contener una conexión implícita a través de una directa vinculación con el territorio interno de la Comunidad Autónoma, atendiendo a supuestos conflictivos localizados en el mismo.

¿Se trata de una norma material especial de Derecho interregional? ¿Salva tal calificación la Constitucionalidad de la norma? ¿Qué alcance interpretativo debe darse al confuso tenor del art. 149.1.8 CE, al aludir a normas para resolver los conflictos de leyes? ¿Dónde está el límite o umbral para una adecuada interpretación de la reserva estatal en tal materia? ¿Puede admitirse la Constitucionalidad de la norma alegando que su aplicación ha de producirse dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, y por tanto, considerar que no se trata de una norma de resolución de los conflictos interregionales, sino de los propios conflictos que pudieran suscitarse por la diversidad de regímenes jurídicos civiles coexistentes en el País Vasco?

11. El debate doctrinal acerca del alcance de la regla del art.149.1.8 CE, y en particular, saber si tal competencia exclusiva puede verse mediatizada a través de una interpretación flexibiliza-

dora de su tenor literal que evite la desnaturalización de las instituciones forales debe partir de los precedentes sentados por el TC, como la STC 72/1983, de 29 de julio¹¹.

Tal orientación fue confirmada en la STC 156/1993, de 6 de mayo, al subrayar en el FºJº tercero que la Constitución ha optado por establecer un sistema estatal uniforme de Derecho civil interregional, al tratarse de una materia enteramente sustraída por el 149.1.8 CE a la acción normativa de las CCAA. En particular, el FºJº 2,b de la citada sentencia destaca expresamente que:

“La disposición impugnada afecta, sin duda, a la vecindad civil y al constituir ésta, según se recordó, punto de conexión para la determinación del estatuto personal es claro que mediante aquélla se viene a incidir sobre un aspecto nuclear del Derecho interregional, sector éste del ordenamiento al que la norma Constitucional se refiere (junto al Derecho internacional privado) con la expresión “normas para resolver los conflictos de leyes.”

Se excluye, en definitiva, toda posibilidad de fijación de regímenes autonómicos peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, tal y como confirma la ya comentada STC 226, de 8 de julio de 1993, al subrayar en su FºJº segundo la uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional, con el fin de asegurar un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles, y una posición de paridad o igualdad entre todos ellos, y reiterar (FºJº 4), que:

¹¹ Al enjuiciar la Constitucionalidad de la Ley Vasca de Cooperativas de 1 de febrero de 1982, el TC señaló en el FºJº 5 y 6 que la competencia para dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8 CE, y que hasta que el Estado no dicte una Ley postconstitucional, lo dispuesto en el CC en la materia será la normativa aplicable al problema conflictual planteado.

En su comentario a la sentencia, A. Arce Janariz, “Claves Constitucionales de revisión de los conflictos de leyes internos (Comentario a la STC 72/1983, de 29 de julio)”, *REDI*, 1984-II, p. 547 y ss., subraya que desde una dimensión formal el precepto no ha introducido ninguna variación sustancial en el sistema español de Derecho interregional, y que la solución de los conflictos de leyes no se ha descentralizado. Considera que la expresión empleada en el precepto incluye toda la gama de técnicas de reglamentación que articulan el sistema de Derecho interregional, sin que las CCAA puedan, en principio, acceder a esta materia, que, por la exclusividad de la potestad estatal, les queda vedada.

“La Constitución optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de derecho civil interregional, de modo que es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y, antes aún, la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas.”

Por tanto, la delimitación del alcance del precepto Constitucional es decisiva para la valoración de los comentados preceptos de la Ley vasca 3/92, e indagar en los límites de la habilitación contenida en la norma de competencia establecida en la CE. La clave para la resolución de tal debate se centra en la incorporación del principio de competencia, con incidencia en el sector del Derecho aplicable, al implicar un juicio de validez de los preceptos analizados.

El tenor literal del art. 149.1.8 CE, al atribuir competencia exclusiva al Estado en la materia reseñada plantea una nueva polémica sobre las técnicas de reglamentación que deben incardinarse en la expresión “normas para resolver los conflictos de leyes”¹². En particular, el debate se plantea en torno a la extensión de la competencia autonómica para determinar el ámbito de vigencia espacial y personal de su Derecho civil foral, y la posibilidad o no de acogerse, para su fijación, a otras técnicas normativas diferentes de la norma de conflicto, estableciendo normas materiales especiales para el tráfico interregional.

De este modo, surgen orientaciones doctrinales que sostienen, en cuanto al alcance de la técnica normativa contemplada en el art. 149.1.8 CE, que ésta es exclusivamente la norma de conflicto, de forma que las CCAA podrían reglamentar tal ámbito personal o territorial de su legislación foral o especial acudiendo a otras técnicas normativas, o al menos sostener que no debe olvidarse el respeto a los principios que inspiran las instituciones reguladas en los diversas legislaciones forales o especiales, de forma que éstas no

¹² Tal y como fue indicado, el art. 15 de la Constitución de 1931 aludía a: “La regulación de los Estatutos personal, real y foral, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España”.

queden desnaturalizadas. En efecto, tal y como ha sido analizado, si el legislador autonómico careciera de competencia para legislar sobre tales conflictos internos, producidos en el seno de su territorio, no existiría vía alguna para tratar de remediar situaciones conflictivas derivadas de tal diversidad legislativa, y que históricamente han generado la necesidad de aportar una solución frente a la inseguridad jurídica generada.

Frente a tales construcciones doctrinales, el sistema español viene caracterizado, desde una perspectiva formal, y a través del tenor del art. 149.1.8 CE y la doctrina del TC como un sistema unitario de solución de los llamados conflictos de leyes, al haber optado por dejar en manos del Estado el establecimiento del llamado Derecho interregional, y evitar su fragmentación.

Sin embargo, y al margen de los ya comentados límites constitucionales a esa facultad estatal de configuración del sistema de forma uniforme, la exposición realizada sobre el alcance de los preceptos contenidos en la Ley vasca 3/92 plantea el interrogante acerca de si tal grado de uniformidad queda realmente afectado por la intervención del legislador autonómico en la resolución de conflictos puramente internos, que quedarían sin respuesta caso de no admitirse la misma. Además, ésta viene justificada por el análisis histórico realizado, que demuestra su origen y los intentos esbozados a lo largo de su evolución, dirigidos a eliminar o atenuar sus efectos sobre el Derecho civil foral.

12. El Capítulo III del Título Preliminar aborda la espinosa cuestión de los conflictos de leyes internos en el ámbito de la Comunidad Autónoma vasca. El anteproyecto pretende huir de la tentación de dictar normas particulares en materia de conflictos, por lo que en su artículo 9 efectúa, a falta de normas especiales, una primera remisión general a las soluciones previstas en el Código Civil, con una reserva para el supuesto de la troncalidad vizcaína, institución que ya fue tratada de forma diferenciada, desde el punto de vista conflictual, en el propio Código Civil.

El artículo 10, en relación a la vecindad civil, delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, señalando que a los

efectos de esta ley son vascos y están sometidos a la misma quienes tengan su vecindad civil en alguno de los tres Territorios Históricos. Tal vecindad civil vasca, así como la local, se adquiere se conserva y se pierde conforme a las normas contenidas en el CC. Tras esta doble clasificación (vecindad vasca y vecindad local) subyace la argumentación empleada por el Consejo de Estado, en su Dictamen de fecha 27 de mayo de 1993, (expediente 1537/92), en relación al recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su momento contra determinados preceptos de la Ley 3/92, al distinguir diferentes niveles o escalones dentro de la problemática conflictual que afecta a la Comunidad Autónoma Vasca y, en particular, a Bizkaia y Álava, situándola en el ámbito de los denominados conflictos interlocales.

De esta forma, no puede hablarse de creación ex novo de una nueva vecindad civil (la vecindad civil vasca), sino que se positiviza el reconocimiento de la existencia de tal categoría, como única vía conflictual que permita hacer realidad la aplicación de ciertas instituciones civiles propias de nuestro Derecho Civil Vasco a los tres Territorios Históricos, respetando las particularidades o especificidades de cada uno de ellos, pero a la vez dando plasmación normativa a una realidad subyacente históricamente y que por primera vez adquiere refrendo legal.

El artículo 11 del Anteproyecto establece una doble presunción, que afecta a la vecindad civil del otorgante y al régimen económico matrimonial, al señalar, en línea acorde con el vigente art. 14.2 de la Ley 3/92, que en los instrumentos públicos se hará constar la vecindad civil y la vecindad local del otorgante y cuando el instrumento público pueda afectar a las disposiciones que se otorguen o sus efectos, también el régimen de bienes que rija su matrimonio. El precepto articula tal presunción iuris tantum conforme a ciertos puntos de conexión (lugar de nacimiento, último domicilio común de los cónyuges, lugar de celebración del matrimonio).

Junto a la pretensión de garantizar el desarrollo del Derecho civil foral y alcanzar un necesario grado de seguridad jurídica en la aplicación de tales instituciones, debe recordarse que el expresado

Dictamen del Consejo de Estado consideró que las presunciones acerca de la vecindad civil establecidas en el precepto de la ley 3/92 no se refieren a los conflictos interregionales, sino a los que puedan producirse “en el interior de la propia Comunidad Autónoma”, dada la existencia de diversos regímenes de Derecho Civil.

La disposición Transitoria Séptima del anteproyecto persigue aclarar situaciones transitorias que pueden plantear complejas situaciones conflictuales, y aclara expresamente que: “Desde la entrada en vigor de esta Ley, quienes gocen de vecindad civil en cualquiera de los territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, adquirirán automáticamente la vecindad civil vasca y la vecindad civil local que, en su caso, les corresponda”.

La nueva legislación que les resulte aplicable, de acuerdo con lo establecido en esta disposición, no alterará el régimen económico matrimonial o patrimonial, en el caso de las parejas de hecho, salvo que se acuerde en capitulaciones matrimoniales; y, en lo relativo a las relaciones personales y sucesorias, se estará a lo dispuesto en la disposición transitoria primera.

13. Cabe afirmar, en conclusión, que ninguno de los preceptos contenidos en el anteproyecto responde a una actitud caprichosa del legislador autonómico, ya que detrás de cada particular regulación se aprecia la pretensión de asegurar, frente a la diversidad jurídica que caracteriza a la Comunidad Autónoma, una adecuada aplicación y salvaguarda de las instituciones forales. Desde un ángulo histórico, cabe apreciar la voluntad del legislador autonómico de pretender adaptarse a sus circunstancias particulares, que requieren respuestas normativas específicas. Éstas se articulan a través de normas que desempeñan una función especial, dentro del Derecho interregional, enmarcada en una subcategoría que cabe calificar como Derecho interlocal, en una vertiente ad intra del sistema, con la pretensión de responder a las peculiaridades derivadas de la parcelación del Fuero y la diversidad legislativa que caracteriza al Derecho civil foral vasco.

Se trata, en definitiva, de normas adecuadas y convenientes, elaboradas en la sede parlamentaria lógica, e imprescindibles

para la propia regulación sustantiva de las instituciones forales. Caso de no admitirse tal posibilidad, tan sólo restaría solicitar a las Cortes Generales la regulación de tales conflictos internos, localizados territorialmente en el seno de la Comunidad Autónoma.

La necesidad de delimitar el ámbito de vigencia, es decir, el territorio en que rige una norma autonómica no debe considerarse contrario al entramado competencial sentado en la CE: dicho territorio será el de la propia Comunidad Autónoma, en cuanto límite máximo, pero cabe que tal legislación civil foral no se aplique en todo su territorio. Por ello, debe admitirse la competencia para fijar tal ámbito. La reserva competencial estatal para dictar reglas de resolución de los conflictos de leyes interregionales deriva de la necesidad de garantizar una aplicación armónica, uniforme e igualitaria de los distintos Derechos civiles que coexisten en España, y la comprensión de tal reserva debe entenderse en dicho contexto. Tal uniformidad no se ve, sin embargo, vulnerada por la regulación específica realizada por el legislador vasco.

Juan José Álvarez Rubio